

# Política e Planejamento Estratégico no Desenvolvimento Sustentável do Turismo

Policy and Strategic Planning in the Development of Sustainable Tourism

*Mário Carlos Beni<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Este artigo trata da evolução do conceito de desenvolvimento nas economias de mercado e da interferência do governo em questões de progresso econômico e de sustentabilidade em geral, empresarial, social e ambiental. No caso específico do turismo, há que se destacar um amplo tratamento dos indicadores do desenvolvimento regional, incluindo diversos tipos de análises e pesquisas. Por derradeiro, são relacionadas várias questões para serem discutidas no contexto atual do Turismo, da ação do governo e do papel das empresas privadas e da sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** desenvolvimento; planejamento; indicadores; governo; ações empresariais; turismo; participação comunitária.

**ABSTRACT:** This paper is concerned with the analysis of economical development in the free markets and the use of different indexes to measure the local and regional development, discussing its wide variety to apply in studies and researches for planning and evaluation purposes. The author reveals many problems in the actual touristical development of countries and regions from governmental interferences to private business actions and social organizations.

**KEYWORDS:** development; planning; indexes; government; tourism; business action; social engagement.

---

1. Professor titular da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo – ECA/USP. Membro do Conselho Nacional de Turismo e do Comitê Mundial de Ética do Turismo da Organização Mundial de Turismo – OMT. Autor de diversos livros que fundamentam o estudo do turismo. Contato: R. Prof. Lucio M. Rodrigues, 443 – Bloco B, sala 26 – 05508-900 – São Paulo-SP; e-mail: beni@usp.br.

## Desenvolvimento sustentável e intervenção pública

O conceito de desenvolvimento tem mudado através do tempo. Primeiramente, falou-se apenas de desenvolvimento econômico, privilegiando-se os indicadores de crescimento como medida desse desenvolvimento, entre eles a acumulação de capital e a poupança, quantidade e tipo de investimento industrial ou em cadeias produtivas e variações do produto interno bruto – PIB. Posteriormente, falou-se de desenvolvimento econômico e social, assinalando-se que o desenvolvimento requer mudanças quantitativas e qualitativas, ou seja, crescimento com uma justa distribuição dos frutos desse crescimento, seja de uma comunidade, área geográfica ou país. Neste caso, além dos indicadores anteriores, são privilegiados a distribuição de renda, o índice de desenvolvimento humano (IDH), a taxa de analfabetismo, a taxa de mortalidade infantil e, ultimamente, o grau de organização e de participação da sociedade civil, e o denominado capital social, dentre outros.

Contudo, foi observado que o desenvolvimento das economias de mercado trouxe uma série de externalidades negativas, como a deterioração do meio ambiente, expressada em poluição de terras, mar, águas fluentes e subterrâneas, além de desmatamento, erosão, perdas de biodiversidade e aumento do número de pessoas com problemas de saúde, devido à contaminação do meio ambiente, entre outros fatores. Na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, 1972, incorporou-se aos temas de trabalho a relação entre desenvolvimento econômico e degradação ambiental, e foi salientado o conceito de desenvolvimento sustentável, que implica desenvolvimento que não só satisfaça as necessidades do presente, mas que não coloque em perigo a capacidade das gerações futuras para atender suas próprias necessidades.

Hoje, muitas são as pessoas e instituições que acham que o desenvolvimento não é possível sem o respeito aos recursos naturais do meio, ou seja, os aspectos econômicos, sociais e ambientais devem ser tratados de forma conjunta na formulação seja de políticas, de planos, de programas ou de projetos. Qualquer desequilíbrio ou ênfase em alguma dessas variáveis, sem levar em conta as outras, afetará a eficiência e a eficácia das intervenções e, seguramente, a qualidade de vida da população. Isso implica que as instituições governamentais devem redefinir suas políticas e liderar as mudanças ou transformações da comunidade para uma sociedade sustentável.

As instituições públicas intervêm na realidade social em razão, em grande parte, do caráter desigual do desenvolvimento resultante de um sistema de mercado. Assim, o setor público deve intervir para corrigir as desigualdades existentes, sobretudo dos grupos mais vulneráveis e/ou mais carentes da sociedade, além de solucionar problemas básicos no campo da infra-estrutura, do meio ambiente, da educação, da saúde e da segurança, dentre outros.

O objetivo de uma intervenção pública é mudar a qualidade de vida da população beneficiária, desde uma situação ou estado inicial (situação-problema) a uma situação desejada (situação melhorada). O processo de planejamento permite orientar, racionalizar e acelerar esse processo de mudança social, que é complexo, porque, além de realizar ações voltadas à solução de problemas, também é preciso mudar estruturas e modos de atuar.

Assim, uma intervenção pressupõe uma ação ou prática transformadora, e não mantenedora da situação da realidade social. Uma intervenção pública será ineficaz se não mudar a situação-problema que a gerou, o modo tradicional de agir da população-alvo. Inclusive, ela deve permitir a sustentabilidade ou continuidade dos resultados do processo realizado, uma vez, quando o setor público se retirar.

A participação organizada da população-alvo em todas as etapas do processo de planejamento é a forma ideal para que a intervenção tenha maior probabilidade de sustentabilidade e sucesso. Nesse sentido, a intervenção pública deve ser uma intervenção social participativa, ou seja, com a participação organizada das comunidades beneficiárias e outros atores sociais pertinentes. Logo, dentre outros, a organização da comunidade é um requisito para a participação e sustentabilidade do processo.

A intervenção pública, por definição, é uma ação planejada, que envolve desde a identificação do problema até a avaliação dessa intervenção, seja por meio de um plano, programa ou projeto e, conforme assinalado, cujo propósito final é a transformação ou mudança da qualidade de vida dos beneficiários, objeto da intervenção.

Na situação inicial ou situação de partida é onde se pesquisa e se identifica a situação-problema da comunidade. Tal pesquisa é conhecida como diagnóstico da situação inicial ou linha de base (denominada também marco zero), o que implica realizar uma análise da situação passada e presente da comunidade, a fim de identificar o perfil do problema e suas causas, quantificar variáveis relevantes de tipo econômico, produtivo, tecnológico, social, ambiental ou organizacional, relativas aos beneficiários e seu entorno. A quantificação dessas variáveis permite, posteriormente, comparar a situação de partida dos beneficiários, com os avanços da intervenção. Esta seria uma das formas mais simples e básicas de avaliar o plano, programa ou projeto.

Conhecida a situação-problema, define-se a situação desejada ou ponto de chegada, estabelecendo-se objetivos e metas, ou seja, o estado ou situação que se espera alcançar ao término do plano, programa ou projeto. Essa “situação de chegada” se denomina, também, imagem-objetivo da intervenção.

## Turismo: indicadores do desenvolvimento regional

### O aproveitamento dos dados pela seleção de indicadores e outras formas

Diversas opções ou modalidades de uso dos dados e informações são possíveis, dependendo do “para que” e de “para quem” eles se destinam. Nesse sentido, as necessidades de informação de um pesquisador social podem ser diferentes das dos gestores públicos responsáveis por programas, já que eles normalmente estão sujeitos à tomada de decisões imediatas a respeito de sua condução. No primeiro caso, o leque de dados consultados é geralmente mais amplo e o uso mais demorado até o fechamento do documento da pesquisa. No segundo, os dados e informações devem ser bem mais seletivos e sucintos, para permitir a intervenção e correção em tempo dos rumos do programa. Nesse caso, as informações adotam a forma de indicadores, cujo sentido é o de atuar como termômetro que prontamente avisa a presença de algum problema que precisa ser solucionado. No entanto, o conceito do que é um indicador, os possíveis usos, os atributos que ele deveria reunir ou critérios para sua seleção devem ser explicitados de antemão como forma de se garantir seu uso adequado para efeitos da função avaliadora.

### O que são e para que servem os indicadores

Existem muitas definições sobre o que são os indicadores. Para efeito deste texto, no entanto, entende-se que eles são estatísticas, especialmente preparadas e direcionadas para a tomada de decisões em questões relacionadas com a avaliação das políticas e dos programas de responsabilidade pública. Para essa finalidade, um indicador pode ser apenas um simples agregado de frequências observadas no momento  $x$  que se quer comparar com as registradas no momento  $x+1$ , como o total de visitantes a uma localidade turística durante dois anos consecutivos. Também pode ser uma percentagem, como a fração de domicílios com acesso à água tratada, ou uma construção matemática baseada em fórmulas e cálculos algo mais sofisticados, como a taxa de crescimento real do PIB *per capita* local. O que importa é que um ou outro sirva para apoiar os propósitos decisórios.

Entretanto, além do caráter antecipatório que geralmente é atribuído aos indicadores, no sentido de revelarem problemas a serem resolvidos prontamente, os indicadores podem também ter um caráter descritivo acerca da situação vigente em distintos momentos do programa, ou seja, um diagnóstico atualizado do estado sobre os assuntos que interessam, sejam os associados diretamente ao turismo ou

aos outros contextos a ele vinculados. Os esforços do programa, sob a forma de investimentos humanos e materiais, também podem ser sintetizados pelo uso de indicadores, nas suas diversas etapas. Por último, o tema dos impactos deve ser acompanhado mediante esse tipo de informação, como no caso da diminuição do desemprego local, provocado pelo aumento do turismo, ou do aumento dos índices de poluição das águas do mar em praias localizadas em locais de destino turístico.

### Atributos desejáveis dos indicadores e critérios de seleção

Diversos requisitos devem ser satisfeitos pelos indicadores. Eles, a rigor, definem os critérios que devem orientar sua seleção. Entre eles, cabe mencionar:

1. que existam dados com o detalhamento necessário para seu uso: áreas geográficas, setores econômicos ou estratos da população;
2. que as definições e os procedimentos para a construção deles observem as normas recomendadas em nível nacional ou internacional;
3. que a construção deles seja fácil de compreender e interpretar pelos usuários dessas informações;
4. que possam permitir comparações com outras áreas, outros setores ou segmentos populacionais em diversos momentos;
5. que possam ser compreensivos no sentido de refletir ou sintetizar vários aspectos de uma mesma realidade;
6. que sejam confiáveis quanto à transparência de seu cômputo, quanto à qualidade da fonte ou fontes envolvidas na sua construção;
7. que sejam pertinentes quanto à finalidade que objetivam medir e guardem estreita relação com as formas de intervenção factíveis de se praticar;
8. que tenham sensibilidade para acusar mudanças de estado ocorridas nos assuntos que interessam.

Em termos práticos, nem todos esses requisitos são possíveis de ser satisfeitos quando se trata de universos menores do ponto de vista geográfico, setorial ou social, em que as carências de fontes de dados são expressivas. Isso é particularmente certo quando a seleção dos indicadores se faz a partir da questão: o que se pode fazer com os dados disponíveis ou, de forma mais ampla, para que assuntos dispõe-se de dados? Nesses casos, é necessária uma boa dose de tolerância e criatividade para gerar a informação que melhor se aproxime da realidade que se quer avaliar.

## Definição dos indicadores para a avaliação do programa e sobre a responsabilidade pela coleta, preparação e utilização dos dados e informações

A grande amplitude e interconectividade de componentes e de assuntos a serem conhecidos e acompanhados ao longo do tempo, bem como a variedade de interesses das entidades direta ou indiretamente vinculados ao programa, recomendam que a definição dos indicadores seja feita de forma participativa. Em primeira instância, faz-se necessário consultar especialistas sobre cada tema objeto da avaliação, no intuito de se reconhecerem as fontes, os dados, as informações e os indicadores. Uma vez cumprida essa etapa, tais propostas devem ser confrontadas com os gestores diretamente envolvidos na tomada de decisões e responsáveis pela coleta e preparação dos dados em nível local. Nessa segunda etapa, será importante definir a instância que será responsável pela manutenção do banco de dados, ou melhor, pelo sistema de informações para a avaliação do programa. Com esse conceito de sistema de informações, quer-se denotar uma complexa e continuada coleta de dados primários e secundários, a seleção, preparação e utilização sistemática e organizada de informações e indicadores dentro de uma organização ou programa.

Para alcançar a definição de uma estratégia integrada de desenvolvimento turístico para a região, será necessária a realização das seguintes análises, agrupadas em seis estudos, além de uma análise conjuntural para a região.

- Análise conjuntural para a região (inclui análises swot)
- Estudo das relações ambientais regionais
  - Análise da sazonalidade e da distribuição geográfica do Turismo
  - Análise dos fluxos migratórios e desequilíbrios socioeconômicos intra-regionais
  - Análise do ambiente ecológico regional
  - Análise do ambiente cultural regional
- Estudo da organização estrutural regional
  - Análise dos limites de infra-estrutura ao desenvolvimento turístico regional
  - Análise da cadeia produtiva do turismo regional
  - Análise da estrutura organizacional e do modelo de gestão do turismo regional
  - Análise da rede de relacionamento entre os atores envolvidos com o setor

- Análise do ambiente jurídico regional
- Estudo da oferta efetiva e potencial
  - Análise da oferta de recursos turísticos regionais
  - Análise da oferta agregada regional
  - Análise de capacidade de carga dos recursos turísticos regionais
  - Análise de hierarquização da oferta turística efetiva e potencial
- Estudo da demanda efetiva e potencial
  - Análise da demanda potencial com não-visitantes
  - Análise da demanda potencial com visitantes atuais
  - Análise da demanda efetiva para a região
  - Análise dos fluxos intra-regionais e inter-regionais
- Estudo da viabilidade de utilização dos recursos turísticos regionais
  - Análise do potencial de atratividade dos recursos turísticos regionais
  - Análise do potencial de utilização turística dos recursos turísticos regionais
  - Análise da viabilidade de utilização turística dos recursos turísticos regionais
- Estudo do composto de *marketing* atual e do mercado
  - Análise dos canais de distribuição
  - Análise da comunicação
  - Análise de preço / custos de produção
  - Análise da concorrência

De modo a desenvolver as análises elencadas acima, deverão ser realizadas as pesquisas seguintes, que fornecerão as informações necessárias.

- Caracterização geral da região
  - Pesquisa em fontes secundárias e utilização dos resultados das outras pesquisas realizadas por este projeto
- Caracterização dos fluxos migratórios de residentes e identificação dos desequilíbrios socioeconômicos intra-regionais
  - Pesquisa quantitativa com residentes da região
  - Pesquisa qualitativa com envolvidos nas questões socioeconômicas regionais
  - Pesquisa em fontes secundárias

- Caracterização do ambiente cultural
  - Pesquisa qualitativa com envolvidos nas questões culturais regionais
  - Pesquisa em fontes secundárias
- Caracterização do ambiente natural
  - Pesquisa qualitativa com envolvidos na gestão dos impactos em áreas naturais
  - Pesquisa em fontes secundárias
- Caracterização do ambiente jurídico regional
  - Pesquisa qualitativa com procuradores dos municípios da região
  - Pesquisa em fontes secundárias
- Caracterização e dimensionamento da infra-estrutura regional
  - Pesquisa qualitativa com órgãos federais, estaduais e municipais
  - Pesquisa em fontes secundárias
- Caracterização e dimensionamento da cadeia produtiva do turismo regional, da rede de relacionamento entre os atores envolvidos com o setor, da estrutura organizacional e do modelo de gestão do turismo regional, dos canais de distribuição e da comunicação
  - Pesquisa quantitativa com os empresários de turismo da região
  - Pesquisa qualitativa com os representantes das associações setoriais
  - Pesquisa qualitativa com fornecedores
  - Pesquisa qualitativa com representantes do poder público da região
  - Pesquisa qualitativa com canais de distribuição externos
  - Pesquisa em fontes secundárias
- Caracterização e dimensionamento da oferta turística regional
  - Inventário da oferta turística original
  - Pesquisa quali-quantitativa *in loco*
  - Pesquisa em fontes secundárias
  - Inventário da oferta turística agregada
  - Pesquisa quantitativa *in loco*
  - Pesquisa em fontes secundárias
- Caracterização e dimensionamento da demanda turística regional
  - Pesquisa quantitativa com visitantes atuais
  - Pesquisa quantitativa com não-visitantes
  - Pesquisa quantitativa nas fronteiras
  - Pesquisa em fontes secundárias

- Identificação e caracterização da concorrência
  - Pesquisa em fontes secundárias

### Tópicos para discussão

– No nível de política turística governamental, os países em desenvolvimento da América Latina e do Caribe têm cometido grandes erros que lhes estão impedindo obter do turismo um maior aproveitamento tanto social quanto a lucratividade privada.

– A existência de uma política setorial, que tem isolado o turismo em sua relação com outros setores produtivos e sociais.

– A definição de uma política que não conta com suficiente consenso entre os diversos atores do setor, e em relação com atores de outros setores.

– A definição de uma política que não se apóia em instrumentos efetivos, que relega a política a um mero discurso ou manifestação de boas intenções, que “a mão invisível” do mercado se encarregará de materializar.

– A existência de uma política turística móvel, sem visão nem compromisso em longo prazo, que está sujeita às prioridades das autoridades que sucessivamente vão assumindo os postos de maior hierarquia nas instituições do setor público.

– A determinação de orientações e de políticas que não reconhecem as realidades regionais em cada país, fato que é muito mais notório naqueles países de grandes extensões territoriais. Esta hegemonia termina por fazer com que as diferentes regiões e destinos de um país compitam entre si.

– A política turística não tem buscado maximizar os atrativos e valores que se encontram em nível regional, ao não tratar de maneira diferente destinos e regiões.

– A adoção de modelos – como o da competitividade baseada em preços – que nem sempre têm sido bem instrumentalizados, e que em ocasiões não deram os resultados mais adequados aos interesses dos países.

– Não reconhecer explicitamente que os lucros provêm das pessoas (visitantes, residentes, trabalhadores do setor), e não dos atrativos naturais e culturais ou dos produtos e serviços.

– Políticas de caráter setorial e incrementalista, quer dizer, orientadas ao crescimento dos indicadores.

– Políticas turísticas de caráter corporativo, orientadas basicamente para apoiar o desempenho de grandes empresas, fato que finalmente contribui para consolidar o crescimento da pobreza. Essas grandes empresas são as que mais se beneficiam das políticas públicas de promoção, são as que têm acesso ao finan-



ciamento e encontram condições favoráveis para incorporar novas tecnologias. Assim mesmo, são praticamente as únicas que podem suportar financeiramente atividades de *lobby*.

– Abertura comercial sem políticas dirigidas a fortalecer o emprego e o mercado interno. A experiência ensina que a abertura ao exterior não beneficia todos os setores nem todas as regiões de um país.

– O turismo do novo século requer solucionar os conflitos de uma maneira construtiva, com uma ampla participação de todos os envolvidos. Por sua vez, exige o desenvolvimento de novos mecanismos para a tomada de decisões, com base em uma governabilidade eficaz, manifestando a definição de políticas em um novo marco de proteção do direito de propriedade dos indivíduos.

O turismo, hoje, registra uma importante ampliação do número de atores que buscam materializar suas aspirações e cuidar de seus interesses, fato que está mudando de maneira irreversível o processo de fazer negócios e de tomar decisões. Por outro lado, não só as mudanças nas motivações e nos padrões de consumo estão transformando o turismo. Existem novos atores, como é o caso dos residentes locais, que estão surgindo em cena e que buscam ver refletidos seus interesses nas decisões que tomam.

Porém, não só tem aumentado o número de atores, mas também o reconhecimento de que estes atores são multiculturais. Existem novos atores e atores impulsionados por diversos valores, crenças e aspirações. Estes constituem uma fortaleza para o turismo que emerge, devido a poder apoiar a criação de uma oferta diversificada e com selo de identidade de um destino, mas também porque pode enriquecer as orientações e a política turística, a partir de uma visão mais ampla daquela que pode oferecer um grupo único. Esta multiculturalidade enriquece o capital intelectual disponível no destino.

No modelo tradicional de turismo, regido pela modernidade, a diversidade cultural dos grupos se reprimia, visando a homogeneizar a realidade, e o resultado eram políticas planas.

A multiculturalidade, gerenciada por processos de participação social e de planejamento participativo, facilita os esforços de ajuste de um destino às tendências sociais e de turismo, e cria as bases para obter benefícios para todos os atores.

O turismo há de ser impulsionado como uma atividade de inclusão social; o turismo é um direito e uma necessidade para todos; as empresas e organizações devem assumir sua responsabilidade social; o turismo baseia-se na integração das redes de qualidade; tem-se que estruturar novos conteúdos na comunicação estratégica; o capital humano é o principal ativo do turismo; o turismo deve reconhecer

a nova ética do consumidor; o turismo existe para melhorar o bem-estar dos residentes; o turismo baseia-se na associatividade local; a manifestação participativa e o sentido estratégico são fundamentais para desenvolver o turismo.

O turismo é peculiar pelo fato de ser um setor fragmentado, que envolve muitos segmentos e negócios, e não apenas um produto que possa competir internacionalmente. Isso significa que o modo pelo qual o governo deve abordá-lo é especialmente importante, se comparado com outros setores. Antes de tudo, é importante realçar que a política se relaciona a uma ação calculada para alcançar objetivos específicos. E que a mesma é norteadora por objetivos, que são as direções gerais de planejamento e gestão do turismo, as quais se alicerçam em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. Além disso, políticas são orientações específicas para a gestão permanente do turismo, abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade.

1. O modelo de gestão e as políticas públicas de turismo no Brasil precisam e devem ser repensadas em função da própria dinâmica da atividade e da reformulação das estratégias de desenvolvimento sustentável, agora voltadas para a regionalização.  
Se, de um lado, o governo federal, por meio do Ministério do Turismo, apresenta hoje uma estrutura institucional apta a planejar as diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, de outro, os Estados e os municípios ainda enfrentam dificuldades e obstáculos para aplicar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.
2. Esses empecilhos, em grande parte, refletem a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e compreender os novos paradigmas, trabalhando-os no sentido de harmonizá-los e compatibilizá-los às especificidades locais, bem como aos instrumentos operacionais disponíveis.
3. As ações do Ministério do Turismo, por meio de suas Secretarias Nacionais de Políticas e de Programas de Desenvolvimento do Turismo, têm se empenhado em estreitar relações de orientação, discussão e implementação desses novos paradigmas, criando até o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Turismo, a fim de ampliar o debate e explicitar ao ente responsável pelas políticas públicas de turismo em cada Estado a execução da Política Nacional de Turismo em seus planos de regionalização e desenvolvimento sustentável da atividade turística.

4. A Política Nacional de Turismo deve funcionar como o elo integrador entre as esferas de decisão governamental, representadas pelos segmentos oficiais do sistema e os beneficiários e usuários dessa política. No seu interior, encontram-se as diretrizes e políticas básicas que expressam os caminhos para atingir objetivos nacionais para o turismo. Todavia, o poder público pode desestimular a iniciativa privada, ao criar instrumentos legais sem captar a fundo a essência da atividade turística. Esses instrumentos, em face da sua multiplicidade, podem criar dificuldades operacionais para as empresas que atuam no turismo, de modo que precisam ser constantemente analisados e avaliados no que concerne às políticas públicas.
5. O turismo de fato se desenvolve e funciona dentro de uma estrutura legal, que pode ser dividida em duas partes. A primeira é a legislação dos setores que possuem um maior *trade off* com o turismo e, normalmente, não é pensada como tendo resultados turísticos, mas que afeta inevitavelmente as operações nesse setor. A mais comum inclui regulamentações no investimento, comércio, competição, propriedade, propaganda, proteção ambiental e uso da terra e vários aspectos do mercado de trabalho, como salários mínimos, carga horária, condições de trabalho, oportunidades iguais e restrições ao trabalho estrangeiro, interferindo, dessa forma, na oferta e no preço do trabalho. A segunda parte é a legislação turística *stricto sensu* – as leis e os regulamentos direcionados ao setor, que lidam com a operação e o gerenciamento de empreendimentos turísticos, como as regulamentações no transporte e operações de serviços de viagens, taxas especiais de embarque e desembarque de passageiros, incentivos financeiros e fiscais, uso e ocupação do solo e outros recursos naturais para desenvolvimento e geração de demanda de turismo, entre outros.  
Com tudo isso, torna-se fundamental que o setor privado participe desse processo. Existe quantidade considerável de decisões públicas tomadas pelo setor hoteleiro, de transporte e outros que operacionalizam o setor turístico em vista de decisões não tomadas pelo governo e das omissões na legislação.
6. Parece que o gargalo para chegar à ponta, ou seja, aos municípios com reais méritos diferenciais em turismo, portanto capazes de formatar sua potencialidade em produtos turísticos no mercado, reside na falta permanente de suficiência orçamentária e de pessoal habilitado.
7. É preciso destacar que o momento presente não é mais uma seqüência temporal linear, com um corte institucional e social para ajustes a novas

- realidades. Estamos vivendo um novo tempo de mudanças desafiantes, a exigirem arrojo, consciência, criatividade e inovação.
8. A administração pública gerencial emerge como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos serviços que deveriam caber ao Estado e que, agora, com criatividade e inovação, migram para uma nova estratégia de descentralização. Nesta são utilizados o contrato de gestão e a gestão compartilhada.
9. Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo e nos procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços e satisfação às demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados.
10. Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a gerencial é voltada para o cidadão, envolvendo sempre uma estratégia de gerência em uma estrutura administrativa reformada.
11. Turismo pressupõe, para seu desenvolvimento, atitudes e ações de inter-setorialidade; portanto, de ação obrigatoriamente conjunta e integrada no seio do próprio governo e do setor privado.
12. Cremos que o sistema de parceria com a iniciativa privada é a única solução, a médio e curto prazo, para enfrentar: a escassez pública de recursos financeiros disponíveis; o recuo do espírito de risco do empreendedorismo e de inovação do empresariado para responder às alterações súbitas do mercado financeiro internacional e nacional; uma política inidentificável que está a marcar os países emergentes em comparação com a rápida reação positiva dos desenvolvidos.
13. É fundamental destacar que estamos vivendo em tempos de transformação, isto é, passando de um modelo burocrático, prestador e concessionário de serviços para um modelo empreendedor, de co-responsabilização solidária, a que o Estado deve prestar decisiva colaboração em conjunto com as empresas privadas e as organizações sociais.
14. Existem muitos cenários em que o interesse do setor público e o do privado convergem e, assim, uma séria relação público-privada é essencial para três objetivos, além daquele da obtenção de recursos:
  - I – adequar a região às exigências da sociedade;
  - II – propiciar a reorganização de serviços; e
  - III – favorecer a ação conjunta entre organização e voluntariado.
15. A “cooperação entre o setor público e o privado”, no sentido de apoio público à atividade econômica privada de produção, ou de consumo, pode ser vista como a razão fundamental da atividade econômica do setor público.

16. Do ponto de vista organizacional e estrutural, a ação econômico-pública caminha para um processo falimentar. Hoje, isso já é lugar-comum com relação aos objetivos da eficiência, entendida como minimização dos custos por unidade de produto; também na fase de promoção e planejamento das intervenções para novos paradigmas, quase sempre falta aos administradores públicos, fechados em seus gabinetes da burocracia e da política, a correta informação, o conhecimento da realidade sobre a qual tais intervenções terão de incidir. Na fase de implantação dos programas, pode faltar aos agentes públicos a aptidão empresarial, entendida como oportunidade e flexibilidade nas operações, e isso devido ao detalhismo e à rigidez de seus procedimentos decisórios e operacionais hierarquizados e burocráticos, e talvez seja este o ponto mais importante, ou seja, é difícil elaborar um sistema de controle de resultados da atividade econômica pública em termos de quantidade e qualidade do “produto” para além da legitimidade formal ou do mero resultado contábil quando falta, como é característico de tal atividade, um mecanismo concorrencial “de mercado” para a seleção dos produtos e/ou fornecedores, por parte dos destinatários dos serviços oferecidos.
17. Sempre sob o perfil organizacional, a atividade econômica pública pode também fracassar quanto ao objetivo da equidade, entendida como redistribuição da renda real. Com efeito, na organização e gestão de tal atividade vem se aprimorando, de modo cada vez mais evidente e generalizado, o princípio de que a tutela dos interesses dos administradores e funcionários públicos, concessionários, prevalece sobre a dos interesses dos usuários, que seriam formalmente os beneficiários das intervenções públicas.
18. O Estado contemporâneo tem feito de tudo para melhorar a prestação de serviços públicos sociais e de outros serviços. Uma das alternativas que tem sido mais impulsionada no sentido de possibilitar ao Estado alcançar esse escopo reside no modelo de gestão compartilhada.
19. Gestão compartilhada é uma forma de associação entre o poder público e o setor privado para a prestação de serviços de natureza de interesse público. Esse modelo visa a introduzir na execução dos serviços princípios gerenciais típicos da iniciativa privada, fugindo assim do modelo de gestão tradicional, burocrático e centralizado, exercido pelo poder público.
20. Percebe-se, então, que o Estado moderno está cada vez mais sobrecarregado com as reivindicações do cidadão, hoje bem mais consciente de seus direitos. Em razão desse apelo social, estão sendo recomendadas algumas modalidades de alianças entre o poder público e a iniciativa

privada. Essas parcerias visam ao desenvolvimento de múltiplas ações, entre as quais se incluem aquelas ligadas ao turismo.

21. A consciência de cidadania, cada vez mais presente na sociedade atual, exige que o governo descubra melhores alternativas para o desenvolvimento das ações de interesse público.  
Esse fenômeno é definido como a transformação do Estado gestor para o Estado regulador, ou seja, o que se preocupa com os limites da atuação da iniciativa privada na realização de serviço de interesse público.
22. Percebe-se facilmente que a entidade ideal e juridicamente possível para dar sustentação à operação e governança do turismo, com eficiência, economicidade, legalidade, é a transparência, é a parceria entre governo e entidade privada (associação, comércio ou agência de desenvolvimento), que detenha as características nitidamente apropriadas para o alcance das finalidades a que se propõe. O ideal será, então, além da natureza jurídica privada, que a referida parceira seja uma entidade sem fim lucrativo, dotada de autonomia administrativa, operacional, com agilidade, eficácia, eficiência e efetividade nas suas ações, tudo isso conjugado com a licitude e a legalidade de seus atos. Seus recursos orçamentários são oriundos de dotações públicas ou privadas, com dedução e incentivos fiscais, ou, ainda, de taxas de serviços em concessão de áreas, equipamentos e serviços de interesse turístico, ou, também ainda, da remuneração por prestação de serviços especializados.
23. Essa nova entidade funcionará sob a égide da lógica gerencial, da gestão com qualidade, desenvolvendo atividade de interesse público, em conformidade com sua natureza jurídica de direito privado. Com isso, ela poderá ser auto-sustentável, o que significa não necessitar de verbas públicas para se manter. Por óbvio, ela não integrará a administração pública, mas estará a ela associada por meio de seu Conselho de Administração, cujos membros poderão ser oriundos, no todo ou em parte, da administração pública, sendo sua Diretoria controlada por colegiado próprio da entidade de direito privado.

A fragilidade ainda está presente e é revelada pela incapacidade institucional para a gestão do turismo na grande maioria das regiões do País, apesar das sucessivas tentativas de planejamento do desenvolvimento integrado e sustentável da atividade, segundo diferentes metodologias aplicadas pelos programas regionais de desenvolvimento do turismo.

Observa-se com reiterada frequência as dificuldades dos Estados e municípios em avaliar o alcance do objeto principal, bem como compreender e operacionalizar a metodologia adotada pelas diretrizes nacionais.



Observamos essas dificuldades muitas vezes no próprio órgão federal, que também padece de muitas dessas insuficiências, como a própria proposta de regionalização do turismo, necessária para o desenvolvimento integrado e sustentável do setor, porém de difícil e quase impossível aplicação num País que ainda não tem um programa de desenvolvimento econômico definido. O que temos notado, até agora, é que a grande maioria dos prefeitos brasileiros não tem uma visão correta do desenvolvimento turístico de suas comunidades. Em suas prioridades de governo, recorrem ao poder federal, solicitando verbas para incrementar o turismo em seus municípios, sem conhecerem as diretrizes políticas do setor para a sua região, faltando-lhes o necessário embasamento técnico-científico ou, mesmo, o projeto que justificasse suas reais necessidades para o desenvolvimento dos recursos turísticos de seus municípios ou a criação de meios para alavancar o desenvolvimento endógeno com o potencial local. Tal integração só poderá ser realizada em simultaneidade com o desenvolvimento paralelo de outros setores que completem o florescimento do turismo como infra-estrutura básica e de apoio, englobando itens como transportes, comunicações, produção e distribuição de alimentos, geração de emprego e de renda, entre outros.

Tomando o governo como *stakeholder* de referência, compreendendo-o em suas diversas instâncias no âmbito dos três poderes, sua atuação é mais percebida pelo setor produtivo, em face de seu poder propulsor na condução dos instrumentos reguladores e facilitadores da atividade econômica.

Naturalmente que é de interesse social a prosperidade das organizações que investem, empregam pessoas, produzem bens e serviços, geram rendas, impostos, divisas e poupança interna. Para que isso ocorra de modo auto-sustentado, atendendo aos interesses da maioria, são instituídas políticas públicas e normas jurídicas às quais toda a sociedade deve obediência. Em determinados momentos, alguns podem ser mais beneficiados; em outros, aqueles mesmos até podem se sentir prejudicados.

Uma alteração na política cambial ou na política monetária, por exemplo, não se destina a ninguém de modo específico, mas com certeza acabará afetando todos. Alguns, positivamente; outros, negativamente, enquanto os demais até poderão passar incólumes.

Já que as organizações, por si sós, praticamente são impotentes para evitar a ação ou a inação do governo, no que possa afetá-las, o grande desafio para os administradores reside em identificar o nível de sensibilidade das instituições por eles gerenciadas, e mantê-las permanentemente aptas a enfrentar os impactos e a aproveitar as oportunidades decorrentes de atos ou de fatos alheios ao seu controle; lembrando-se que são mais e mais restritos os espaços para usá-los como desculpas de eventuais insucessos.

Cabe aqui uma reflexão cuidadosa a respeito da qualidade do gestor público e do seu nível de consciência com relação ao teor de consistência entre os fins a que se propõem as políticas públicas e os meios adotados em suas implementações, na medida em que os impactos sobre o setor produtivo têm grande poder sinalizador sobre as decisões, principalmente de longo prazo, sobre fazer ou não investimentos privados.

Outra dimensão do “agente governo” em uma economia de mercado é seu papel de facilitador do setor produtivo, enquanto principal provedor da infra-estrutura de apoio. Principalmente com relação à educação, à segurança pública, ao saneamento básico, à saúde pública, às condições de locomoção das pessoas, comunicação e estrutura de escoamento da produção, para citar os mais importantes.

Temos de novo empresas e demais instituições sociais, especialmente os empreendimentos turísticos, na dependência de um mínimo de planejamento em dimensões macrosociais para direcionar os sinais emitidos pela conjuntura econômica, social e política, cada vez mais volátil e ameaçadora das iniciativas empreendedoras do setor.

## Referências bibliográficas

- ASHLEY, P. A. (Coord.). 2002. *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva.
- BARQUERO, Antonio Vasquez. 2002. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002.
- BENI, Mário Carlos. 2001. Análise do desempenho institucional do turismo na administração pública. In: *Turismo urbano*. São Paulo: Contexto.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira*. 2. ed. São Paulo: Aleph.
- \_\_\_\_\_. 2004 a 2005. *Política e desenvolvimento sustentável em clusters de turismo*.
- \_\_\_\_\_. 2000 a 2005. Textos de conferências, palestras, *workshops*, seminários em instituições brasileiras de ensino superior.
- CHAMBERS, R. & CONWAY, G. 1992. *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. Brighton: IDS. (Col. “IDS Discussion Paper”, vol. 296.)
- COOPER, C. P. & OZDIL, I. 1992. From mass to ‘responsible’ tourism: the Turkish experience. *Tourism Management*, v. 13, n. 4, p. 377-386.
- COOPER, C. et al. 2001. *Turismo, princípios e prática*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.
- DAROLT, M. R. 2000. 310 f. *As dimensões da sustentabilidade: um estudo da agricultura orgânica na região metropolitana de Curitiba/PR*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- FRANCISCO, F. C. 1996. 427 f. *Agricultura e meio ambiente: um estudo sobre a sustentabilidade ambiental de sistemas agrícolas na região de Ribeirão Preto-SP*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP.

- GALBRAITH, J. K. 1969. *O novo estado industrial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GETZ, Donald. 1986. Models in tourism planning: toward integration of theory and practice. *Tourism Management*. Butterworth e Co (Publishers), March, p. 21-32.
- HALL, Colin Michael. 2001. *Planejamento turístico*. São Paulo: Contexto.
- HARDY, A. L., BEETON, R. J. S. & PEARSON, L. 2002. Sustainable tourism: an overview of the concept and its position in relation to conceptualization of tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 10, n. 6, p. 475-496.
- MARSHALL, T. H. 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MASCARENHAS, O. A. J. 1995. Exonerating unethical marketing executive behaviors: a diagnostic framework. *Journal of Marketing*, v. 59, p. 43-47.
- MENCK, A. C. M. 1998. 181 f. *Effects of the firm's social involvement on consumer behavior*. Dissertação (Doutorado). Graduate School of the University of Florida, Florida.
- MINTUR – Ministério do Turismo – Secretaria de Programas e Desenvolvimento do Turismo – Departamento de Programas e Desenvolvimento do Turismo. 2005.
  - Paradigmas adotados na formulação de políticas e de programas de desenvolvimento de turismo no Brasil. DAVIS GRUBER SANSOLO.
  - Bases para a construção de um sistema de informações para subsidiar a avaliação do programa regional de desenvolvimento do turismo sustentável. ALFONSO RODRIGUES ARIAS.
  - Monitoramento e avaliação: conceitos e aplicações pelo setor público brasileiro. JORGE SOTO MORENO.
- MITCHELL, R. E. & REID, D. G. 2001. Community integration: Island tourism in Peru. *Annals of Tourism Research*, v. 28, n. 1, p. 113-139.
- MORAES, L. N, MATHEUS, F. S., TOYOSHIMA, D. & BAUER, R. C. 2006. *Regionalização, sustentabilidade e clusterização*. T4 Consultoria em Turismo. São Paulo.
- SACHS, I. 2000. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SCHEYVENS, R. 1999. Ecotourism and the empowerment of local communities. *Tourism Management*, v. 29, n. 2, p. 245-249.
- SEBRAE. 2002/2003. Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais. Projeto Promos.
- SMITH, V. L. (Ed.). 1989. *Hosts and guests: the anthropology of tourism*. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- VENTURA, V. N. 2002. 181 f. *Turismo sustentável em ares de proteção ambiental: a APA do Capivari-Monos*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- YÁZIGI, E. 1998. *Turismo: uma esperança condicional*. São Paulo: Plêiade.

Recebido em 10/08/2005.

Aprovado em 12/09/2005.